

1. Cour de justice de l'Union européenne – Élargissement de l'accès à la justice des associations de défense de l'environnement, par référence à la Convention d'Aarhus et à la directive E.I.E.

Michel DELNOY

C.J.U.E., 8 mars 2011, aff. C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie VLK c/Slovaquie; C.J.U.E., 12 mai 2011, aff. C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV c/Bezirksregierung Arnsberg

Accès à la justice – Associations de défense de l'environnement – Directive E.I.E. et convention d'Aarhus – Effet direct – Droit dont la violation peut être alléguée – Droit à portée collective aussi

.....

Le § 2 de l'article 9 de la convention d'Aarhus¹ et l'article 10*bis* de la directive E.I.E.² qui le transpose en droit de l'Union européenne³ prévoient, entre autres, que les États concernés doivent permettre aux particuliers d'agir en justice contre les actes administratifs relatifs aux projets les plus susceptibles d'avoir un impact important sur l'environnement et soumis à participation du public⁴. Le § 3 de l'article 9 de la convention, qui n'a jusqu'à présent pas

fait l'objet d'une transposition en droit de l'Union européenne⁵, prévoit *grosso modo*⁶ la même chose, mais en ce qui concerne les autres décisions administratives⁷ susceptibles d'être contraires au droit de l'environnement⁸.

Dans les deux arrêts ici examinés, la Cour avait à se prononcer, à titre préjudiciel, sur la délicate question⁹ du droit d'accès à la justice des associations de défense de l'environnement¹⁰, au regard de ces textes¹¹.

Dans l'arrêt du 12 mai, il s'agissait, devant la juridiction de renvoi allemande, d'un recours d'une association dirigée contre une autorisation administrative d'ériger et d'exploiter une centrale électrique à charbon. Constatant que le droit allemand n'autorisait pas l'association à agir devant elle, cette juridiction se demandait si cette situation n'était pas contraire à l'article 10*bis* de la directive E.I.E., dont l'association aurait pu se prévaloir devant elle.

Dans l'arrêt du 8 mars, il s'agissait, devant la juridiction de renvoi slovaque, d'un recours d'une association qui s'était vu refuser par l'autorité administrative compétente la qualité de partie à une procédure administrative concernant l'octroi de dérogations à un régime de protection d'espèces animales et d'espaces naturels protégés, alors que cette qualité lui aurait permis d'être informée de l'engagement de

1. Convention de la CEE-ONU sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998.
2. Directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.
3. Globalement, on peut considérer que le second est conforme au premier, mais pas parfaitement. Sur ce point, on peut ne pas partager totalement l'optimisme exprimé par l'avocat général SHARPSTON (§ 35 de ses concl. préc. l'arrêt du 8 mars 2011 ici présenté) et il ne serait pas exclu que, malgré cette transposition, la Cour ait un jour à se prononcer sur l'effet direct et le sens de l'un ou l'autre élément de l'article 9, § 2, de la convention. Sur les rapports entre les deux textes, voir not. B. JADOT, *La participation du public à l'examen des demandes d'autorisation en matière d'environnement*, J.T.D.E., 2007, p. 205; M. DELNOY, *La conformité juridique de la directive E.I.E. à la Convention d'Aarhus, Conférence for the 25th anniversary of the EIA Directive: successes – failures – perspectives*, actes du colloque des 18 et 19 novembre 2010 organisé à Leuven par la Commission européenne et la Présidence belge de l'Union européenne, <http://ec.europa.eu/environment/eia/conference.htm> – Presentations of Workshop 3, <http://hdl.handle.net/2268/82771>. En termes de transposition du § 2 de l'article 9 de la convention, il faut également avoir égard à l'article 25 de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) et au règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.
4. L'objet limité de la présente intervention empêche d'être moins schématique. Pour dépasser cette formule par trop ramassée, voir not. B. JADOT, *Protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration et droit d'accès à la justice en matière d'environnement*, in H. DUMONT, P. JADOUL et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Bruxelles, La Charte, 2006, pp. 423 et s.
5. Voir cependant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'accès à la justice en matière d'environnement, présentée par la Commission le 24 octobre 2003, COM(2003) 624 final – 2003/0246 (COD). Sur cette proposition de directive, voir not. Ch. PIROTTE, *L'accès à la justice en matière d'environnement en Europe: État des lieux et perspectives d'avenir*, Amén., 2010, p. 28. Il faut également tenir compte de la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, articles 12 et 13.
6. Il ne peut être question d'exposer ici les deux régimes concernés. A titre d'exemple, là où le § 2 de l'article 9 désigne, comme bénéficiaires du droit d'accès à la justice, le «public concerné», le § 3 vise, lui, le «public».
7. En réalité, là où le § 2 ne vise, au titre des actes contrôlés, que ceux des autorités publiques, le § 3 vise également ceux des particuliers.
8. En réalité, le § 3 a une portée plus large que celle du § 2 et est subsidiaire par rapport à ce dernier. Nous schématisons donc tous azimuts.
9. Sur cette question, la doctrine est pléthorique, mais voir not., en sus des références déjà citées ou citées ci-après, Ch.-H. BORN, *Un statut pour les associations de protection de l'environnement?*, in B. JADOT (dir.), *Acteurs et outils du droit de l'environnement*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2010, pp. 319 et s.; B. JADOT et Ch. LARSEN, *Le contentieux: quelques questions-clés relatives à l'accès à la justice pour assurer la protection de l'environnement*, in R.P.D.B., Complément X, Urbanisme et environnement, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 1397 et s.; Th. HAUZEUR, *L'intérêt à agir des associations de défense de l'environnement devant le Conseil d'État: quelle liberté pour le juge et quel rapport à la nature?*, Amén., 2006, p. 105; J.-F. NEURAY, *L'amélioration de l'accès à la justice dans une perspective de défense de l'environnement*, in *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne – Acteurs, valeurs et efficacité*, Bruxelles, 2003, pp. 407 et s.
10. Ci-après: «les associations». La convention et la directive utilisent le vocable de «organisation non gouvernementale» et il n'est pas ici le lieu d'en analyser les conséquences.
11. L'article 10*bis* de la directive E.I.E. et, par voie de conséquence, le § 2 de l'article 9 de la convention d'Aarhus dans l'arrêt du 12 mai 2011, et le § 3 de l'article 9 de la convention dans l'arrêt du 8 mars 2011.

cette procédure administrative, d'accéder aux dossiers soumis par les parties à cette procédure, de participer aux auditions et aux inspections sur place, ainsi que de produire des éléments de preuve et d'autres éléments sur le fondement desquels la décision aurait été prise. Devant cette juridiction, l'association invoquait la violation de l'article 9, § 3, de la convention d'Aarhus.

Statuant sur des dispositions relevant de deux ordres juridiques distincts et dont les formulations ne sont pas identiques, la Cour ne procède évidemment pas à une analyse unique dans les deux arrêts, mais il semble possible d'en extraire trois enseignements *grosso modo* communs, que la Cour estime devoir déduire de ces dispositions.

Premier enseignement: en ce qui concerne l'accès à la justice des associations de défense de l'environnement, l'article 10bis de la directive E.I.E. a effet direct et l'article 9, § 3, de la convention d'Aarhus impose une interprétation si possible favorable des conditions procédurales nationales.

Dans les deux arrêts, la Cour était avant tout appelée à dire, à titre préjudiciel, si les textes en question ont un effet direct et si les associations sont en droit de s'en prévaloir devant les juridictions nationales, le cas échéant à l'encontre du droit procédural national. Dans les deux arrêts, en substance, la Cour donne une réponse favorable aux associations.

Dans l'arrêt du 12 mai, la Cour indique que, certes, pris dans son ensemble, puisqu'il y est fait référence à la législation nationale, l'article 10bis de la directive E.I.E. laisse aux États membres une marge de manœuvre appréciable dans la désignation des membres du public concerné bénéficiaires du droit d'accès à la justice¹, mais que cette marge de manœuvre ne vaut pas pour les associations, au vu de la présomption d'intérêt ou d'atteinte à un droit qui y est prévue à leur profit². Il s'en déduit que cet article 10bis a un effet direct en ce qui concerne les associations³. Plus clairement encore, la Cour indique que «*quelle que soit l'option d'un État membre quant au critère de recevabilité d'un recours, les associations de protection de l'environnement sont en droit, conformément à l'article 10bis de la directive 85/337, de former un recours devant une instance juridictionnelle ou*

un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, actes ou omissions visés audit article».

Dans l'arrêt du 8 mars, la Cour commence par indiquer que l'article 9, § 3, de la convention d'Aarhus ne contient aucune obligation claire et précise de nature à régir directement la situation juridique de particuliers⁴ et qu'il n'a donc pas d'effet direct. La Cour ne peut *a priori* pas aller au-delà de cette lecture au bénéfice des associations, puisque ce § 3 ne comporte pas de présomption semblable à celle du § 2 ou de l'article 10bis de la directive E.I.E. La Cour n'en reste pourtant pas là. Elle estime en effet qu'il revient au juge national d'interpréter, dans toute la mesure du possible, le droit procédural relatif aux conditions devant être réunies pour exercer un recours administratif ou juridictionnel afin de permettre à une association de contester devant une juridiction une décision prise à l'issue d'une procédure administrative susceptible d'être contraire au droit de l'environnement. En fin de compte, la Cour invite le juge national à faire fi, dans toute la mesure du possible, des «*critères éventuels prévus par son droit interne*» quant à l'accès à la justice des associations, s'ils s'opposent à ce résultat, quand est en jeu le droit de l'environnement.

L'arrêt du 12 mai semble difficilement critiquable⁵. Par contre, en ce qu'il va au-delà de l'absence d'effet direct du § 3 de l'article 9 de la convention d'Aarhus, l'arrêt du 8 mars ne s'imposait pas nécessairement⁶. Alors qu'à l'évidence, ce § 3 est rédigé en termes beaucoup plus évasifs que ceux du § 2, la Cour se base essentiellement sur la considération que ledit § 3 a pour objectif de permettre d'assurer une protection effective de l'environnement. D'une part, elle privilégie ainsi le but du texte à ses termes⁷ et, d'autre part, il n'est pas unanimement admis que l'action des associations soit de nature à correspondre – à tout le moins à n'importe quelle condition – à cet objectif⁸. Sans doute influencée par les réflexions doctrinales récentes⁹, mais aussi par la «*jurisprudence*» de l'A.C.C.C.¹⁰, la Cour s'inscrit donc dans une tendance générale relativement récente, en matière d'accès à la justice, à l'interprétation hors texte favorable aux associations¹¹.

1. Voir not. les termes «*Les États membres déterminent ce qui constitue un intérêt suffisant pour agir ou une atteinte à un droit, en conformité avec l'objectif visant à donner au public concerné un large accès à la justice*».
2. Voir les termes «*l'intérêt de toute organisation non gouvernementale (...) est réputé suffisant (...). De telles organisations sont aussi réputées bénéficier de droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte (...)*».
3. La Cour précise également que cette question ne se pose que «*dans le cas où il ne serait pas possible au juge de renvoi de donner du droit procédural national une interprétation conforme aux exigences du droit de l'Union*».
4. Dès lors que seuls «*les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par le droit interne*» sont visés, ce qui subordonne cette disposition, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'un acte ultérieur.
5. Le Comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus (ci-après, pour un motif de commodité: Aarhus Convention Compliance Committee ou A.C.C.C.) va sans complexe beaucoup plus loin, puisqu'il estime que «*toutes les dispositions de la convention sont directement applicables, notamment par les tribunaux nationaux*» (A.C.C.C., 14 mars 2005, Additif au rapport de la septième réunion, Association Green Salvation c/Kazakhstan, ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add. 2, n° 19).
6. Comp. par ex. C.E., 10 mai 2007, S.A. Golfinger, n° 171.018; C.E. fr., 5 avril 2006, Dupont et crts, n° 275.742.
7. Surtout que, contrairement au § 2, le § 3 de l'article 9 ne fait pas référence à «*l'objectif consistant à accorder (...) un large accès à la justice*».
8. A la lecture des §§ 50 et 51 de l'arrêt, le lien entre l'objectif visé et l'action des associations semble implicitement établi par la Cour, mais sans certitude. Comp., à ce sujet, les conclusions de l'avocat général SHARPSTON prises avant l'arrêt du 8 mars à celles prises avant l'arrêt du 12 mai. Alors que, dans les secondes, elle plaide clairement, sur la base du texte de l'article 10bis de la directive, en faveur des associations, elle conclut purement et simplement, dans les premières, à l'absence d'effet direct du § 3 de la convention, fut-ce au profit des associations.
9. Voir par ex. S. DODDLETT et M. PALLEMAERTS, *L'accès des particuliers à la Cour de justice et au tribunal de première instance des Communautés européennes en matière d'environnement: bilan du droit positif et perspectives d'évolution*, in Ch. LARSEN et M. PALLEMAERTS (ed.), *L'accès à la justice en matière d'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 301, à propos de la jurisprudence antérieure de la Cour: «*la Cour refuse toute interprétation téléologique du Traité, au lieu de se servir de la loi pour atteindre un résultat juste*»; C.E. (avis de la section de législation), 9 mars 2010, n° 46.643/AV, Doc., Ch., 2009-2010, n° 1939/2; Ch. SCHALL, *Public Interest Litigation Concerning Environmental Matters before Human Rights Courts: A Promising Future Concept?*, J.E.L., 2008, pp. 417 et s.
10. Sp. A.C.C.C., 14 avril 2011, Client Earth (Union européenne), ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, mais voir aussi A.C.C.C., Additif au rapport de la douzième réunion, 28 juillet 2006, Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen VZW c/Belgique, ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2.
11. Comp. C.J.U.E., 15 octobre 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförning, C-263/08; contra T.P.I.C.E., 1^{er} juillet 2008, Região autónoma dos Açores et autres c/Conseil, aff. T-34/04, mais le tribunal y constatait que la convention d'Aarhus n'avait pas été approuvée par l'Union au jour de l'introduction du recours.

Au vu de l'arrêt du 12 mai, il ne fait pas de doute que l'effet direct de l'article 10bis de la directive – ou du § 2 de l'article 9 de la convention – ne vaut qu'au bénéfice des associations. En va-t-il de même de l'obligation d'interprétation favorable qui découle, aux yeux de la Cour, du § 3 de cet article 9? Cela serait sans doute préférable, aux yeux de ceux qui craignent les inconvénients de l'action populaire¹, mais le raisonnement suivi aux §§ 46 à 50 de l'arrêt du 8 mars n'impose pas nécessairement cette réponse affirmative².

Deuxième enseignement: ces effets directs et d'interprétation favorable valent quand le litige au principal porte sur le droit (de l'environnement) de l'Union européenne.

Dans l'arrêt du 12 mai, relatif à l'article 10bis de la directive E.I.E., la Cour, reformulant la question préjudicielle qui lui était soumise à propos de l'effet direct de ce texte³, donne à cette question une réponse plus restreinte que celle que ladite question appelait⁴, en ne visant que le droit, pour les associations, de se prévaloir en justice de la violation des règles «du droit national découlant de l'article 6 de la directive habitats»⁵.

Il semble évident que la référence, dans la réponse de la Cour, à la seule directive habitats ne s'explique que par le fait que le litige au principal avait trait à cette directive: cette réponse vaut donc plus que vraisemblablement pour les autres règles de droit national découlant du droit (de l'environnement) de l'Union européenne. Ceci dit, on ne comprend pas pourquoi la Cour a reformulé la question en ne visant que le droit de l'Union⁶. Certes, le litige au principal portait en l'espèce sur un texte relevant du droit de l'Union, mais, dans l'article 10bis de la directive E.I.E., les conditions d'accès à la justice – et leur effet direct en ce qui concerne les associations – ne sont pas liées à certains moyens juridiques susceptibles d'être invoqués en justice. Au reste, à cet égard, l'article 10bis vise très généralement le droit de contester en justice la *légalité* de la décision administrative, *quant au fond ou quant à la procédure*.

Dans l'arrêt du 8 mars, relatif au § 3 de l'article 9 de la convention d'Aarhus, la Cour n'impose de même aux juri-

dictions nationales l'interprétation large de leurs textes procéduraux que quand la décision administrative contre laquelle un recours est introduit par une association est susceptible d'être contraire au droit de l'Union de l'environnement.

La limitation est ici *a priori* plus compréhensible. Elle découle de la justification que la Cour donne de sa compétence d'interprétation du § 3 de l'article 9. En effet, complexe⁷, cette justification passe entre autres par la condition que, «dans le domaine couvert par l'article 9, § 3, de la convention d'Aarhus, (...) l'Union a exercé ses compétences et adopté des dispositions portant sur l'exécution des obligations qui en découlent», condition qui peut être respectée même si – comme c'est le cas à propos du § 3 de l'article 9 de la convention⁸ – l'Union n'a pas encore adopté de législation spécifique dans ce domaine, et ce, pour autant que la question «concerne un domaine largement couvert par le droit de l'Union». Or la Cour estime que tel est bien le cas en l'espèce, dès lors que le litige au principal, dans le cadre de la question préjudicielle, relevait de la protection d'espèces animales menacées, qui est un «domaine largement couvert» par le droit de l'Union. Autrement dit, c'est parce qu'elle n'est compétente que par référence au droit de l'Union que la Cour limite la portée de sa réponse aux «droits que les justiciables tirent du droit de l'Union».

La principale question à poser dans le cadre de la justification de la compétence de la Cour d'interpréter l'article 9, § 3, de la convention était celle de savoir si ce texte concerne un «domaine où l'Union a déjà légiféré». Cet article concerne les conditions d'accès à la justice et non l'objet des litiges au fond. Or, en se basant, dans son arrêt, sur la réglementation de la protection des espèces animales menacées, la Cour fait appel à l'objet du litige au fond. Il y a confusion entre une disposition procédurale et les moyens de droit susceptibles d'être invoqués dans le cadre d'une procédure. On ne peut donc s'empêcher de préférer la conclusion à laquelle l'avocat général était arrivée à l'issue de son analyse, que, dans la mesure où l'Union n'a pas encore adopté de disposition de transposition de l'article 9, § 3, de la convention, la Cour

1. Comp. la crainte exprimée par l'avocat général SHARPSTON au § 89 de ses conclusions.

2. Dans le même sens, comp. le § 91 des conclusions de l'avocat général, qui vise «tous les justiciables». La question est complexe. L'objectif de permettre d'assurer une protection effective de l'environnement, invoqué par la Cour, est également de nature à justifier une amélioration des conditions d'accès à la justice des personnes physiques dans les litiges environnementaux. La Cour invoque également, pour justifier la position qu'elle adopte en ne visant que les associations, le principe de protection juridictionnelle effective (qui est un principe général du droit communautaire – voir not. C.J.C.E., 13 mars 2007, Unibet (London) Ltd et Unibet (International) Ltd c/Justitiekanslern, C-432/05). Or elle distingue clairement le droit de l'environnement, d'une part, et les droits conférés par ce droit, d'autre part. Cela semble signifier qu'aux yeux de la Cour, des dispositions du droit de l'environnement, il découle des droits, même si la plupart d'entre elles ont une portée collective. Dans cette mesure, sauf à considérer que les titulaires de ces droits sont les éléments de l'environnement eux-mêmes, le principe qui vient d'être rappelé impose de concevoir largement les conditions d'accès à la justice des personnes physiques. Cette lecture de l'arrêt s'oppose cependant sans doute à la conception collective de la protection de l'environnement qui ressort de l'arrêt du 12 mai (voir ci-après). Dans ce dernier, d'ailleurs, la Cour tente sans doute de contourner la difficulté en glissant allègrement de l'atteinte à un droit, d'une part, à l'atteinte à une disposition du droit («l'atteinte à des normes issues du droit de l'Union de l'environnement», au § 46), d'autre part (voir ég. le § 48, où il est question à la fois des «droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte» et des «règles du droit de l'environnement»).

3. La juridiction de renvoi avait demandé si la directive «confère directement à l'organisation non gouvernementale un (...) droit de recours juridictionnel excédant les règles du droit national». La Cour estime curieusement que «la juridiction de renvoi (lui) demande, en substance, si une association de défense de l'environnement peut tirer de l'article 10bis (...) le droit de se prévaloir en justice, dans le cadre d'un recours contre une décision d'autorisation de projets (...), de la violation des règles du droit national découlant de l'article 6 de la directive 'habitats', alors que le droit procédural national ne le permet pas».

4. Comp. à ce sujet la réponse beaucoup plus large que l'avocat général SHARPSTON proposait de faire à la question.

5. Directive 92/43/CE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

6. L'avocat général n'était pas allé dans ce sens dans ses conclusions.

7. La convention d'Aarhus a été ratifiée, au nom de l'Union européenne, par la décision 2005/370/CE du Conseil du 17 février 2005 et, de ce seul fait, en vertu de l'article 216, § 2, du T.F.U.E. (voir ég. l'art. 2, § 2, sous d), de la convention), elle fait partie du cadre juridique de l'Union et lie les institutions de cette dernière, ainsi que les États membres (comp. C.J.C.E., 7 octobre 2004, Commission c/France, C-239/03). Dans cette mesure, la Cour est en principe compétente pour statuer à titre préjudiciel sur son interprétation (sur cette question, voir not. M. DELNOY, *La conformité juridique de la directive E.I.E. à la Convention d'Aarhus*, op. cit.). Cela ne suffit cependant pas. Conclue avec des pays tiers tant par l'Union que par ses États membres, la convention d'Aarhus est un accord mixte et il n'est dès lors pas certain que la Cour soit compétente pour l'interpréter, en lieu et place des juridictions nationales. La question est délicate (comp. dans ce sens les §§ 42 et 43 des conclusions de l'avocat général SHARPSTON).

8. Voir ci-dessus l'absence de transposition de ce texte en droit de l'Union européenne.

n'est pas compétente pour interpréter cet article.

Ceci dit, la Cour «*n'impose ni n'exclut*» qu'une juridiction nationale interprète l'article 9, § 3, de la convention en lui conférant ou non un effet direct, quand le litige au fond porte sur le droit national qui ne découle pas de celui de l'Union: son discours ne consiste pas à dire que l'article 9, § 3, ne peut être invoqué que quand une violation du droit de l'Union est invoquée. Fort heureusement d'ailleurs, puisque le texte vise le droit d'agir en justice pour contester des actes «*allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement*», sans autre précision.

Troisième enseignement: le droit dont la violation est alléguée par une association peut avoir une portée collective.

Comme l'article 9, § 2, de la convention d'Aarhus, l'article 10bis de la directive E.I.E. prévoit que les États membres sont autorisés à imposer à ceux qui veulent agir en justice de démontrer soit l'existence d'un intérêt dans leur chef, soit l'atteinte à un droit. Dans la seconde de ces deux hypothèses¹, les États sont-ils autorisés à n'admettre de référence qu'aux seuls droits individuels – ceux directement relatifs aux intérêts des particuliers – à l'exclusion de ceux qui ont une portée collective, comme c'est le cas, aux yeux de la Cour, dans la plupart des dispositions du droit de l'environnement? La Cour examine cette question dans son arrêt du 12 mai 2011.

La Cour répond que les États ne peuvent pas restreindre les droits dont l'atteinte peut être invoquée par les associations aux seuls droits individuels des particuliers et que ces associations peuvent donc invoquer des atteintes à des droits de nature collective². L'avancée est importante³.

Il n'est pas exclu de considérer que cet enseignement s'applique *a fortiori* à la définition de l'intérêt à agir des associations, là où les États membres en font une condition de recevabilité du recours. Cela n'exclut pas pour autant toute exigence de «*lien d'une nature particulière*»⁴ entre l'association concernée et l'objet du litige, mais, dans la définition de ce lien, il convient de tenir compte de la contrainte, découlant de l'article 10bis de la directive et de l'article 9, § 2, de la convention, de l'objectif consistant à

accorder au public concerné un «*large accès à la justice*»⁵. La justification tortueuse⁶ de sa réponse par la Cour ne permet-elle pas d'en déduire un enseignement utile au fond, quant aux moyens susceptibles d'être invoqués une fois l'action accueillie? Nonobstant la critique de cette justification, une réponse affirmative semble s'imposer. Cela semble aller de soi, puisque l'article 9, § 2, de la convention vise la possibilité d'invoquer, au fond, toute illégalité, même de simple forme. C'est donc la violation de toute disposition relevant du droit de l'environnement qui peut être invoquée au fond, que cette disposition ait une portée collective ou non et que sa violation ait été ou non invoquée au stade de la recevabilité.

La réponse de la Cour est-elle, dans les ordres juridiques où l'atteinte à un droit est une condition de recevabilité de l'action en justice, transposable aux personnes physiques? Tout porte à croire que non, dès lors que, dans sa motivation, la Cour invoque avant tout la prééminence accordée aux associations dans la directive et dans la convention⁷. Reste évidemment à savoir si, en validant alors l'exigence de référence exclusive à un droit de nature individuelle, il n'y aurait pas atteinte, dans les pays concernés, à l'objectif de «*large accès à la justice*» et au «*principe d'effectivité*», tous deux également invoqués par la Cour⁸, puisqu'aux yeux de cette dernière, les normes issues du droit de l'environnement sont, le plus souvent, tournées vers l'intérêt général et non vers la seule protection des intérêts des particuliers pris individuellement. Si cette lecture, défavorable aux personnes physiques, devait être transposée à la condition de l'intérêt à agir, cela pourrait impliquer qu'il se justifierait qu'un État exige toujours d'une personne physique qu'elle démontre, pour pouvoir agir en justice, qu'elle est personnellement atteinte par l'objet de l'acte dont elle entendrait contester la validité en justice, les personnes physiques ne pouvant donc se prévaloir d'un intérêt collectif. Par contre, cette lecture n'aurait en tout état de cause, comme on l'a vu ci-dessus, aucun impact sur les moyens de droit que les personnes physiques peuvent faire valoir au fond.

1. Tel n'est pas le cas, comme on le sait, en Belgique, mais l'arrêt est malgré tout intéressant sur ce point également (voir *infra*).

2. «*L'article 10bis s'oppose à une législation qui ne reconnaît pas à une (association) la possibilité d'invoquer en justice la violation d'une règle découlant du droit de l'Union et ayant pour objet la protection de l'environnement, au motif que cette règle ne protège que les seuls intérêts de la collectivité et non pas ceux des particuliers*».

3. Comp. J. EBBESON, *Access to Justice at the National Level*, in M. PALLEMAERTS (ed.), *The Aarhus Convention at Ten – Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, p. 257; S. DODELLER et M. PALLEMAERTS, *L'accès des particuliers à la Cour de justice et au tribunal de première instance des Communautés européennes en matière d'environnement: bilan du droit positif et perspectives d'évolution*, op. cit., p. 299.

4. B. JADOT, *Protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration et droit d'accès à la justice en matière d'environnement*, op. cit., p. 431. Cela n'exclut pas non plus que d'autres exigences soient imposées en droit interne aux associations pour qu'elles puissent bénéficier de la présomption de l'article 10bis de la directive, comme celle de comporter un minimum de membres, pour autant que ces exigences ne risquent pas de «*vider de toute portée les dispositions communautaires selon lesquelles ceux qui ont un intérêt suffisant à contester un projet et ceux aux droits desquels celui-ci porte atteinte, parmi lesquels les associations de protection de l'environnement, doivent pouvoir agir devant les juridictions compétentes*» (C.J.U.E., 15 octobre 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08).

5. Voir A.C.C.C., 16 juin 2006, Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen VZW (Belgique), ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, sp. § 33. La Cour de justice pourrait être amenée à aller dans le même sens.

6. Qui semble mêler la recevabilité et le fond. A nouveau, on ne peut que préférer le raisonnement, limpide, de l'avocat général dans ses conclusions, basé sur la présomption d'atteinte à un droit dans le chef des associations, évoquée ci-dessus: toute association a automatiquement un droit d'accès à la justice, notamment parce que l'article 10bis établit expressément qu'une telle association est réputée bénéficier de «*droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte*» ou avoir un «*intérêt*» qui est réputé «*suffisant*».

7. Voir la fin du § 44 et la seconde partie du § 45 de l'arrêt.

8. Tout dépendrait sans doute alors des droits individuels que les personnes physiques auraient «*à leur disposition*» pour en invoquer l'atteinte dans un litige environnemental, comme le droit de propriété, par exemple ou, en suivant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le droit au respect de la vie privée et familiale – ce qui, dans cette dernière hypothèse, limiterait les recours des personnes physiques aux seuls litiges environnementaux d'une certaine importance.